

RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 30.7.90 n. 217

1.1 Premessa

Su richiesta del Gabinetto del Ministro datata 8.7.94 è stata avviata da parte dell'Ufficio V della Direzione Generale degli Affari Penali un'indagine di monitoraggio riguardante l'applicazione della legge n. 217/90 sul patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti in materia penale.

La rilevazione dovrebbe fornire la base concreta per la relazione da trasmettere al Parlamento ai sensi dell'art. 18 della normativa, consentendo così di valutare gli effetti della sua applicazione e di modificarne tempestivamente quelle parti che ancora non permettono la completa attuazione delle garanzie costituzionali per un reale esercizio del diritto di difesa.

2.1 La nuova normativa

La nuova disciplina introdotta con la disposizione citata è stata il frutto della convergenza di varie proposte e di un disegno di legge scaturiti dalla necessità di

adeguare la preesistente normativa ad una maggiore rispondenza ai principi costituzionali ed alla legislazione europea.

La Corte costituzionale con diverse pronunce succedutesi nel tempo aveva rivolto numerose critiche al regio decreto del 1923 che non assicurava ai non abbienti tutti gli strumenti ed i mezzi idonei per agire e difendersi innanzi ad ogni giurisdizione (si vedano le sentenze n. 114 del 1964, quella n. 97 del 1970 ed infine la n. 144 del 1983). Altrettanto faceva la Corte europea dei diritti dell'uomo con le sentenze del 9.10.79 e 13.5.80 nelle quali rilevava la mancanza di un efficace sistema di assistenza giudiziaria condannando l'Italia per violazione del terzo comma lettera c) dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti.

Punti salienti oggetto della contestazione erano: l'inderogabile necessità di superare la contraddizione insita nella funzione sostanzialmente giurisdizionale di un organo amministrativo (la Commissione per il gratuito patrocinio) che basava l'ammissione al gratuito patrocinio sul probabile esito favorevole della causa, emettendo così un vero giudizio preliminare nel merito; la definizione di non abbiente inescindibilmente legata al concetto di reddito in grado di coprire tutte le spese potenzialmente sostenibili per assicurare l'esercizio totale dell'assistenza giudiziaria; la remunerazione del difensore e dei consulenti tecnici ed il pagamento delle spese necessarie.

Il testo emanato non soddisfa l'esigenza di una generale riforma, perché non sostituisce compiutamente la legislazione previgente; tuttavia costituisce un punto di partenza per ulteriori miglioramenti a ciò finalizzati.

A tale proposito sono stati già sottoposti all'attenzione della Corte Costituzionale alcuni concetti base della normativa quali: quello della convivenza familiare economicamente collegata al dato anagrafico, con una disparità di trattamento fra coloro che convivono anagraficamente con la propria famiglia o chi, pur solo, manifestamente è ancora legato a sussidi economici familiari; l'inespressa "gratuità" del procedimento con evidente aggravio per l'Erario, in caso di opposizione al recupero delle spese anticipate (con trattamento ingiustificatamente paritario tra imputati innocenti e condannati, ma ammessi al patrocinio).

Oggetto di censura costituzionale (C. Cost. n. 219 del 29.5.95 in G.U. del 7.6.95) è stata la diversità della documentazione per il presupposto reddituale con un rigoroso onere per i cittadini di contro all'impossibilità di verificare il merito

dell'autocertificazione per gli stranieri, stante la possibilità che per i redditi all'estero l'Autorità consolare ne supporti la verità "per quanto a conoscenza", inciso del quale si è dichiarata l'incostituzionalità.

3.1 L'indagine: le modalità.

Moduli all'uopo compilati sono stati inviati a tutte le Corti d'Appello affinché per il loro tramite fossero trasmessi da parte degli uffici giudiziari giudicanti e della magistratura di sorveglianza dati riguardanti il numero delle persone e la quantità delle somme comunque prenotate a debito.

A seguito della esperienza della prima rilevazione si è operata una distinzione tra i moduli ordinari e quelli studiati appositamente per gli Uffici per i minorenni, onde tenere conto delle differenze tra le diverse discipline previste dalla norma.

Nessuna richiesta è stata rivolta agli uffici di Procura ed alla Corte di Cassazione, perché nel primo caso l'istanza di usufruire del patrocinio va presentata al giudice delle indagini preliminari, mentre nel secondo competenti sono i giudici che hanno emesso il provvedimento impugnato.

Nei moduli predisposti si è cercato di focalizzare l'attenzione del ricercatore sulla qualificazione giuridica della persona interessata al patrocinio e la sua appartenenza nazionale o non, dato il diverso modo di documentare la sussistenza della inidoneità patrimoniale del soggetto ad una reale ed effettiva difesa.

Analogamente si è proceduto per quanto riguarda la presentazione delle istanze di ammissione al patrocinio, richiedendone solo la determinazione del loro accoglimento e la revoca o la modifica ai sensi dell'art. 10.

I dati pervenuti sono stati inseriti in moduli di acquisizione elettronica e quindi riportati negli allegati prospetti riepilogativi, in modo da consentire un'analisi riferita sia agli uffici che alle somme.

Va comunque sottolineato che contengono casi riferibili soltanto all'ambito della giustizia penale ordinaria; escludendo quindi qualsiasi riferimento ai procedimenti penali militari, oltre che a quelli civili per risarcimento e restituzione derivanti da reato, in quanto la Direzione Generale degli Affari Penali è sprovvista di attribuzioni in merito ai punti sopra riferiti.

3.2 L'indagine: lo stato attuale

L'indagine, che attualmente prevede la rilevazione dei dati con cadenza semestrale, ha come obiettivo il monitoraggio degli effetti dell'applicazione della legge n. 217/90 su periodi di osservazione biennali.

Il primo intervallo di analisi del fenomeno si è esteso dagli ultimi mesi dell'anno 1990 all'intero anno 1994 e i dati ad esso riferiti sono stati rilevati, in una unica soluzione, in forma aggregata per ciascun anno; il secondo periodo di osservazione riguarda gli anni 1995 - 1996 durante i quali è stata effettuata una rilevazione semestrale.

Lo svolgimento del monitoraggio ha inizialmente risentito di notevoli resistenze da parte degli uffici interessati, già di per sé oberati da incombenze statistiche sempre più in aumento, nonché specificatamente della omessa previsione legislativa del registro mod. 27 in uso esclusivamente negli uffici giudicanti e non anche in quelli della magistratura di sorveglianza.

Per questo motivo molti di questi ultimi uffici non hanno ricevuto notizie della rilevazione ed hanno risposto solo dopo insistenti solleciti.

Altri Uffici non hanno fornito alcuna informazione in merito: la più alta percentuale di mancata risposta si riscontra tra le sezioni distaccate di Pretura i cui uffici inadempienti rappresentano il 25% del totale degli uffici oggetto di rilevazione.

Nella rilevazione iniziale, su 878 uffici giudiziari interpellati, non hanno fornito i dati richiesti 246 uffici così ripartiti: Corti di Appello 2; Tribunali 9; Preture circondariali 9; sezioni distaccate di Pretura 223; Sorveglianza 3.

Nelle rilevazioni dei successivi semestri il numero degli uffici inadempienti si è progressivamente ridotto: su 957 uffici chiamati a rispondere¹, 190 uffici non hanno fornito informazioni per il secondo semestre 1994; 153 nel primo semestre 1995; 148 nel secondo semestre 1995; 224 nel primo semestre 1996; 155 nel secondo semestre 1996.

¹ A partire dal secondo semestre 1994, i dati sono stati raccolti distintamente per il Tribunale di Sorveglianza e per gli Uffici del Giudice di Sorveglianza Ordinario e per i Minorenni, ciò ha portato il numero degli uffici interpellati da 878 a 957.

Complessivamente, gli uffici inadempienti per l'intero triennio 1994 - 1996, in media 174, costituiscono il 18% degli uffici interessati.

Per il secondo periodo, analogamente a quanto avvenuto nel primo periodo di osservazione, in ogni semestre di rilevazione le sezioni distaccate di Pretura hanno raggiunto la quota più alta di mancate risposte: in media 119 sezioni, ovvero circa il 12% del totale degli uffici non ha restituito i moduli di indagine compilati.

Il dettaglio sulla distribuzione delle risposte e delle non risposte, da parte dei differenti uffici giudiziari, nei semestri del secondo triennio di monitoraggio è riportato nella Tabella 1 (Allegato 1).

La quantificazione delle mancate risposte distintamente per i due periodi di analisi del fenomeno, consente di osservare nel secondo periodo una maggiore sensibilità degli Uffici chiamati a rispondere e, conseguentemente, una migliore copertura del piano di rilevazione degli uffici.

3.3 L'indagine: il commento dei dati

L'istituto, per la novità della sua configurazione, sicuramente ha richiesto un periodo di assestamento per la sua conoscenza e diffusione.

Si passa pertanto dalle 2.863 persone interessate al patrocinio gratuito nel 1991 alle 4.721 del 1992, 7.318 nel 1993, 12.460 nel 1994, 14.602 nel 1995 e 21.980 nel 1996 (grafico 1) con una forte tendenza all'aumento che segue un andamento di tipo esponenziale.

La distribuzione territoriale della numerosità di persone interessate all'istituto del gratuito patrocinio (grafico 2) consente di rilevare fondamentalmente due aspetti interessanti: da un lato la maggiore quantità di richieste provenienti dalle aree settentrionali e centrali (il nord, ad esempio, mantiene negli anni una quota che si concentra intorno al 44% delle richieste totali); dall'altro, è possibile segnalare l'aumento delle richieste provenienti dalle aree meridionali e insulari. In particolare, queste ultime fanno registrare incrementi rispettivamente dal 14,1 e 4,5% del 1991 al 21,2 e 16,9% del 1996.

In contrapposizione a questa tendenza all'aumento delle aree meridionali ed insulari, si nota il graduale e deciso decremento che interessa il centro la cui

percentuale di richiedenti, più che dimezzata, passa dal 38,2% del 1991 al 17,6% del 1996 (grafico 2b).

Per quel che riguarda gli Uffici giudiziari interessati, il dato più rilevante è quello relativo ai Tribunali per i minorenni (grafico 3). La spiegazione è certo da cercare nel particolare assetto dell'istituto con riferimento ai minorenni, per i quali in caso di inerzia dell'interessato è l'autorità procedente a provvedere alla nomina di un difensore che verrà remunerato secondo le modalità previste per questo tipo di patrocinio (art. 1 comma 5).

Il sensibile aumento della diffusione dell'istituto è accompagnato dall'incremento dell'importo delle spese e degli onorari liquidati (grafico 4).

Le voci più rilevanti sono quelle relative ai difensori, per i quali il risarcimento delle spese ed il pagamento dei compensi hanno subito un notevole aumento, come è possibile ricavare dal prospetto riepilogativo generale.

Poco significativi sono i dati relativi a spese e compensi delle altre categorie professionali.

In particolare, se si analizza la serie relativa alle somme liquidate con riferimento alle istanze per le quali tali somme vengono erogate, si ha conferma dell'aumento subito dall'importo medio, per spese e compensi, per singola istanza: si passa dalle 311.500 lire circa del 1990 al 1.128.000 del 1996². Inoltre, si può osservare una temporanea stabilizzazione del dato relativo all'importo medio in corrispondenza degli anni 1995 e 1996 (grafico 5); l'osservazione del fenomeno negli anni successivi al 1996 potrà fornire informazioni circa la possibilità che si tratti di una stabilizzazione del trend intorno ad una cifra verosimilmente attribuibile alla singola istanza accolta, ovvero se si tratti di un dato correlato positivamente al numero di istanze accolte annualmente, ma caratterizzato da aumenti, rispetto a queste ultime, più che proporzionali.

Di qualche rilievo, pur se non paragonabili all'entità dei costi per la difesa, si presentano le voci relative ai Consulenti tecnici d'ufficio, che risultano essere complessivamente per spese e compensi dell'anno 1996 pari a L.184.827.400, contro le L.15.741.470 del 1990.

Analogamente a quanto avviene per il totale delle spese effettuate e dei compensi liquidati in generale, per le stesse voci riferite ai soli Consulenti Tecnici

d'ufficio è visibile un rallentamento dell'aumento negli ultimi due anni della serie, il 1995 ed il 1996³.

I dati relativi alla funzione processuale delle persone interessate al patrocinio registrano una notevole disparità, in quanto la parte preponderante degli stessi si riferisce alla categoria indagati/imputati rispetto all'altra presente persone offese/parti civili. La prima, nell'intero arco di tempo preso in esame (1991 - 1996) costituisce il 98% del totale⁴.

I dati relativi alla nazionalità delle persone assumono una diversa valenza a seconda dell'area oggetto di osservazione, anche se va posto in evidenza che diversi uffici giudiziari non sono riusciti ad operare tale suddivisione per carenze strutturali, oppure per una peculiare interpretazione soggettiva. Quest'ultima ipotesi è formulata sulla base dei dati forniti. Per esempio la Pretura di Cagliari su 357 istanze presentate nel primo triennio 1991 - 1993 non è riuscita neanche una sola volta a distinguere la nazionalità degli istanti.

Nell'intero arco di tempo preso in esame (1991 - 1996) la media nazionale dei cittadini italiani interessati al patrocinio è del 81,6%.

Se si osservano, invece, i dati dei distretti comprendenti le città maggiori si nota uno scostamento dalla media nazionale in termini di sovradimensionamento del fenomeno: in particolare, la percentuale degli stranieri/apolidi del distretto di Roma è del 51,6%, quella del distretto di Milano del 35,8%⁵. La spiegazione è da ricercare nella presenza in tali distretti di grandi città notoriamente più soggette a fenomeni migratori. Gli istogrammi del grafico n. 6, relativi agli interessati stranieri nel Centro e nel Nord, mostrano immediatamente questa particolarità.

Un altro interessante riscontro, sempre in materia di stranieri ed apolidi residenti, è il rapporto esistente fra maggiorenni e minorenni, con una netta prevalenza di questi ultimi rispetto agli altri. Infatti su 11.562 stranieri l'81,2% è rappresentato da minori degli anni 18. Si registra, invece, una inversione percentuale per i cittadini, relativamente ai quali i minorenni sono il 36,8% (grafici 7 e 8).

Per quanto riguarda, infine, l'esito delle istanze di ammissione al gratuito patrocinio, quelle accolte sono state, nei due periodi esaminati (1991 - 1996), 33.215

² Per il dettaglio sui dati relativi ai singoli anni dal 1990 al 1996 si veda la Tabella 2.

³ Dati disponibili nella Tabella 3.

⁴ Prospetto riepilogativo generale.

pari al 70,6% delle istanze comunque presentate (grafico n. 9); i provvedimenti di modifica o di revoca costituiscono una percentuale minima, rispettivamente del 1,2% e del 4,1% nell'ambito delle istanze accolte (grafico 10).

Il dato raccolto per il non accoglimento risulta non univoco in quanto si tratta di una categoria residua, comprendente sia le istanze negate, che quelle in attesa di esame.

Conseguentemente pare più corretto esaminare il dato con riferimento all'andamento di ogni singolo anno, mettendo in rapporto le due categorie delle istanze accolte e delle istanze non accolte, perché negate o non ancora definite:

ANNO		ISTANZE ACCOLTE	ISTANZE NON ACCOLTE
1991	v.a.	2.008	406
	%	83,2	16,8
1992	v.a.	2.987	931
	%	76,2	23,8
1993	v.a.	4.687	1.595
	%	74,6	25,4
1994	v.a.	5.699	2.140
	%	72,7	27,3
1995	v.a.	6.358	4.774
	%	57,1	42,9
1996	v.a.	11.377	3.941
	%	74,3	25,7

Le istanze non accolte aumentano negli anni passando da una percentuale pari al 16,8% nel 1991 al 42,9% nel 1995; il 1996 è caratterizzato da una consistente flessione di tale percentuale.

L'allegato 2 contiene le schede riepilogative delle analisi per ufficio giudiziario e per tipo di spesa nei distretti.

⁵ Dati della Tabella 4.

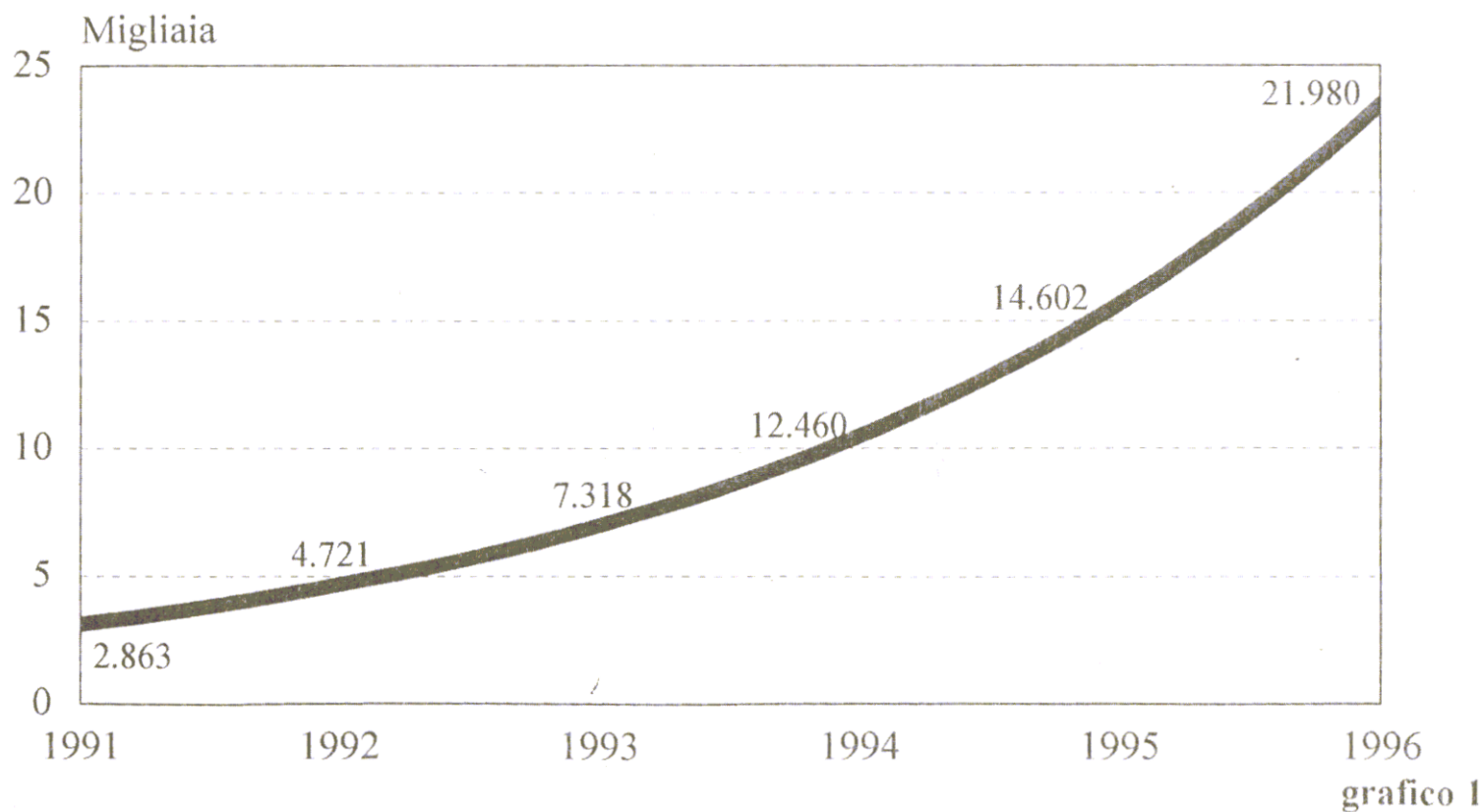
PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO PENALE

Grafici:

- Grafico 1 – Numero totale delle persone interessate
- Grafico 2 – Ripartizione del numero delle persone interessate per Aree geografiche
- Grafico 2b – Ripartizione delle persone interessate per Aree geografiche: valori percentuali
- Grafico 3 – Ripartizione del numero delle persone interessate per Uffici
- Grafico 4 – Somme liquidate ai difensori
- Grafico 5 – Spese e compensi liquidati per singola istanza
- Grafico 6 – Numero degli interessati stranieri o apolidi suddiviso per Aree ed Età
- Grafico 7 – Età degli interessati e nazionalità
- Grafico 8 – Numero degli interessati suddiviso per Nazionalità ed Età
- Grafico 9 – Istanze presentate
- Grafico 10 – Istanze accolte

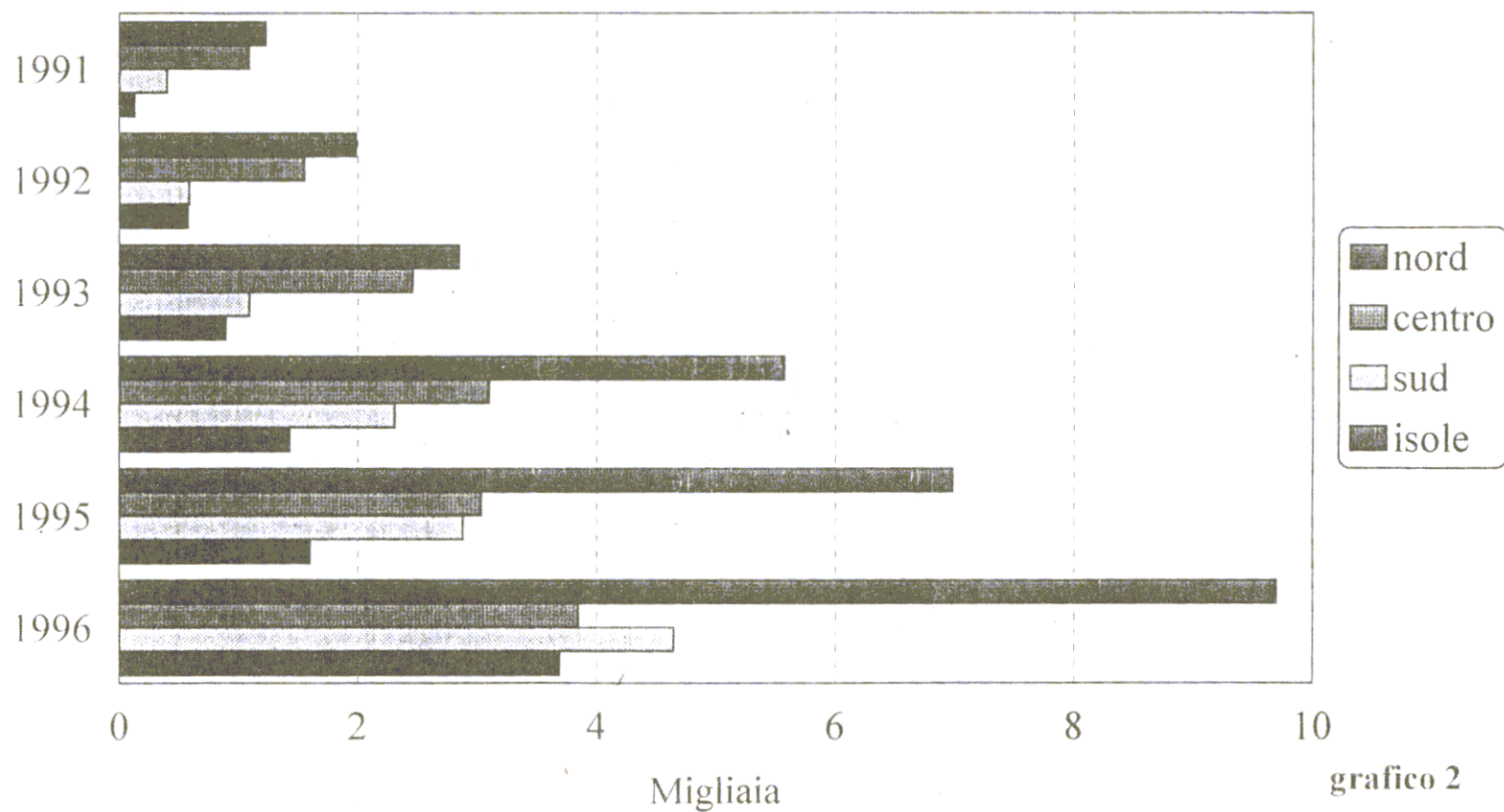
PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO PENALE

Numero totale delle persone interessate



PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO PENALE

Ripartizione del numero delle persone interessate per Aree geografiche



PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO PENALE

Ripartizione delle persone interessate per Aree geografiche:
valori percentuali

